

## **La estrategia fallida**

*Publicado en diciembre de 2012*

En la década de los 90, la política de seguridad del gobierno federal se caracterizó por un perfil relativamente bajo, y por resultados mixtos. La violencia disminuyó de forma consistente en este periodo, pero la ineeficacia y la corrupción se mantuvieron como los rasgos predominantes de las instituciones de seguridad pública, de impartición y procuración de justicia, y del sistema de readaptación social. Durante el gobierno de Vicente Fox se observó un resquebrajamiento de la política de seguridad. En ese sexenio los principales indicadores de esta política muestran saldos negativos al compararlos con los del sexenio de Ernesto Zedillo: cayeron los decomisos de cocaína y armas; la que era una pronunciada caída en la tasa de homicidios casi se detuvo; aumentaron los delitos del fuero común y del federal, se incrementó el gasto en seguridad<sup>1</sup>, disminuyeron los internos sentenciados como porcentaje de la población penal, y aumentó la sobrepoblación penitenciaria.

En la administración de Felipe Calderón se observó un viraje en la política de seguridad, y pasó a ser la principal prioridad de su gobierno. En virtud de tal viraje fue posible revertir algunas de las tendencias negativas de los periodos previos, y las acciones de combate al narcotráfico alcanzaron una magnitud inédita. Sin embargo, el mayor activismo de la política de Calderón implicó un alto costo. El presupuesto del sector seguridad creció a un ritmo acelerado y desplazó otras prioridades del gasto público. Más importante, el dramático repunte de la violencia constituye un saldo negativo difícil de soslayar, que plantea nuevos desafíos y que merecerá atención especial durante los próximos años. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México pasó de ocho homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007 a 24 en 2011; es decir, el homicidio se triplicó en cuatro años.<sup>2</sup> Notablemente, este drástico aumento de la violencia tuvo lugar en un contexto donde no se libraba una guerra civil ni se registraba un conflicto internacional.

A continuación presento un primer balance de la política de seguridad de la administración calderonista. En él examino algunos de los principales motivos del Presidente para declararle la guerra al crimen organizado, y las principales acciones que se ejecutaron bajo esa bandera, tanto en el ámbito del fortalecimiento institucional, como en la esfera operativa de combate a las organizaciones criminales (especialmente la política de arresto y abatimiento de capos). Después de apuntar los pilares de la estrategia de seguridad, subrayo dos de sus grandes fallas: la comunicación social y la política de difusión de información. Uno de los efectos más perversos de la estrategia de la seguridad fue, como ya se apuntó, la elevación súbita de la violencia. De ahí que el resto del artículo se dedique a analizar su evolución en los últimos años, y los ajustes que el gobierno ha introducido a su estrategia para contenerla y reducirla.

### **¿Por qué combatir? Michoacán y el conflicto postelectoral**

---

<sup>1</sup> Como parte de su estrategia de comunicación social, los gobiernos generalmente difunden como “logros” los aumentos en el gasto público. Sin embargo, desde una perspectiva de políticas públicas sólo los productos, servicios o resultados —nunca los insumos— deben contabilizarse como beneficios, y el gasto público invariablemente constituye un costo (en tanto supone una reducción de los recursos disponibles para atender otras prioridades, o un aumento en impuestos o endeudamiento).

<sup>2</sup> INEGI, *Boletín de prensa*, número 310/12, 20 de agosto de 2012.

Desde principios de los noventa, organizaciones criminales como La Familia Michoacana, el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa, imponían sus propias reglas en algunos municipios del país. En tales municipios, los cuerpos policiales colaboraban activamente con los criminales o eran sus cómplices pasivos. Quizás no podía ser de otra manera, pues desobedecer las órdenes de los criminales o agredir sus intereses suponía graves riesgos para los policías y sus familias.

Michoacán era un caso crítico. Durante 2006 fue el estado más violento del país con 526 ejecuciones. Los Valencia (aliados del Cártel de Sinaloa) y el Cártel del Golfo se disputaban el control de seis municipios de la entidad. El 16 de septiembre de 2005 ejecutaron en Morelia a Rogelio Zarazúa, director estatal de seguridad pública, quien había capturado días antes a 10 miembros del Cártel del Golfo y 30 sicarios del Cártel de Los Valencia. Un mes después del asesinato de Zarazúa, el 17 de octubre, fueron ejecutados, esta vez en el municipio Lázaro Cárdenas, Gregorio Mendoza y Daniel Guillén, director y subdirector de seguridad pública municipal.

Calderón estaba enterado de la delicada situación de su estado natal, y como presidente electo sostuvo reuniones con el entonces gobernador Cárdenas Batel. Días después de tomar posesión, el 11 de diciembre, Calderón lanzó su primera “operación conjunta” del sexenio con casi 7 mil elementos (militares en su gran mayoría). El operativo fue exitoso, pues los arrestos y decomisos que se realizaron contribuyeron a disminuir abruptamente la violencia en el estado; en 2007 se registraron 328 ejecuciones, es decir, bajaron un 38 por ciento respecto al año anterior, y en 2008 se registraron 289 ejecuciones, 45 por ciento menos respecto a 2006.

Los resultados alentadores de este primer operativo animaron al nuevo presidente a replicarlo en siete estados más (Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa), durante los siguientes 18 meses. Pero estas operaciones conjuntas no tuvieron el éxito de la inicial. En esos siete estados, con excepción de Nuevo León, el número de ejecuciones fue mayor en 2009 que en 2007 (en el conjunto de los siete estados las ejecuciones aumentaron 325 por ciento de 2007 a 2009). Este fracaso se debió a dos razones esenciales: primero, el factor sorpresa desapareció y las organizaciones criminales se prepararon para responder vigorosamente la ofensiva del gobierno; y, en segundo lugar, la capacidad de combate de la autoridad disminuyó considerablemente con la multiplicación de los focos de atención a lo largo del territorio nacional. En mayo de 2008, cuando iniciaban los operativos en Durango y Sinaloa, la violencia empezó a escalar a niveles sin precedentes. En la narrativa del gobierno del presidente Calderón frecuentemente se menciona que la actual crisis de violencia e inseguridad fue resultado de un prolongado proceso de descomposición y de la negligencia durante los gobiernos previos (aunque algunos indicadores clave en materia de seguridad pública mejoraron durante el sexenio de Zedillo o permanecieron estables con Fox<sup>3</sup>). También se ha enfatizado que al tomar posesión el presidente Calderón, el crimen organizado ya planteaba una amenaza a la seguridad nacional que era necesario atender de forma inmediata.

Sin embargo, la inseguridad fue un asunto marginal en la campaña de Felipe Calderón, que se enfocó en temas económicos (recordemos que su slogan fue “Presidente del empleo”). La realización de operativos conjuntos con elementos militares tampoco fue una propuesta visible en la plataforma del candidato. Resulta paradójico que, si la expansión del crimen organizado efectivamente era una amenaza a la seguridad nacional de carácter urgente, el candidato no la advirtiera (o lo advirtiera y decidiera no incorporarla a su propuesta electoral).

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, durante los gobiernos de Zedillo y Fox la tasa de variación de los homicidios fue negativa; y en el caso particular del gobierno de Zedillo la caída en la incidencia total de delitos fue significativa.

Por supuesto, no es posible establecer si hubo motivaciones de carácter político en la determinación de impulsar una guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, la ausencia del crimen organizado entre los temas centrales en la campaña es consistente con la hipótesis de que —al menos en parte— el presidente recurrió a la guerra como un instrumento para mejorar su imagen y elevar sus nivel de aprobación y, con ello, superar más rápidamente el agudo conflicto poselectoral con que iniciaba su gobierno. Lo anterior, considerando lo reducido de su margen de victoria y las imputaciones de “guerra sucia” durante las campañas.

En resumen, la embestida nacional de Calderón en contra del crimen organizado no fue una estrategia diseñada con base en un diagnóstico detallado, sino el resultado de un conjunto de factores circunstanciales (una crisis regional, un éxito en el corto plazo y un contexto político adverso). Como veremos a continuación, la inconsistencia en el discurso oficial —en el que a lo largo de los años se citaron objetivos vagos, cambiantes e incluso contradictorios— confirma que la guerra contra el narcotráfico fue una decisión precipitada.

### **Los objetivos de la guerra**

Calderón cometió cuatro errores en la definición de los objetivos en materia de combate al crimen organizado: primero, se fijaron múltiples objetivos generales sin métricas que permitieran corroborar si se estaba avanzando o retrocediendo en su consecución; segundo, varios objetivos se modificaron año con año; tercero, en varias ocasiones se confundieron los objetivos con los medios para alcanzarlos; y, cuarto, los objetivos no se plantearon con una visión estratégica (es decir, tomando en cuenta la respuesta del adversario).

Por lo que atañe al primer punto, objetivos como el rescate de los espacios públicos o el fortalecimiento de una nueva cultura de legalidad no estuvieron acompañados por un conjunto de indicadores cuyo comportamiento fuera evaluado periódicamente y, con ello, se implementaran oportunamente ajustes o acciones correctivas. Tampoco se identificaron los medios para alcanzar tales propósitos, ni cómo se articulaban mutuamente. Por ejemplo, en el caso de la erradicación de plantíos, no se precisó cómo estas acciones afectarían las capacidades de las organizaciones criminales. De hecho, la erradicación de cultivos no genera un daño a los activos o las operaciones del crimen organizado que justifique su alto costo (los cultivos requieren una inversión mínima y las plantas tardan pocos meses en madurar).

Por lo que toca al segundo error, como se observa en el Cuadro 1, algunos de los objetivos de la estrategia de seguridad cambiaron año con año. Al iniciar su gobierno Calderón se fijó como objetivos avanzar en el desmantelamiento de puntos de venta de droga y en el control del tráfico de estupefacientes a través de la vigilancia de vías de comunicación. Sin embargo, en 2008 y 2009 estos objetivos no volvieron a ser mencionados y se incluyeron otros como la depuración de las agencias de seguridad y la prevención del consumo y la rehabilitación de adictos. En 2011, apareció un nuevo objetivo: la captura de mandos medios de las organizaciones criminales. En tanto que nunca hubo un balance público de los aciertos y las fallas de la estrategia de seguridad, estos cambios en sus prioridades no parecieron justificados o articulados con los resultados obtenidos por el gobierno hasta entonces.

**Cuadro 1. Objetivos de la política de seguridad o estrategia de combate al crimen señalados por el Presidente Felipe Calderón (2007-2011)**

Año	Objetivos
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rescate de espacios públicos</li> <li>• Nueva cultura de la legalidad en México</li> <li>• Erradicación de plantíos ilícitos</li> <li>• Puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en vías de comunicación</li> <li>• Desmantelamiento de puntos de venta de drogas</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combate al narcomenudeo mediante la prevención y rehabilitación</li> <li>• Expansión de los operativos conjuntos en contra del crimen organizado</li> <li>• Participación ciudadana y nueva cultura de la legalidad</li> <li>• Modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuración de fuerzas policiales estatales y municipales</li> <li>• Cultura de prevención del delito</li> <li>• Reducción del secuestro</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfrentar, debilitar y neutralizar a los grupos criminales mediante la captura de líderes y mandos medios<sup>4</sup></li> <li>• Reconstrucción del tejido social</li> <li>• Atención a las víctimas de la violencia criminal</li> <li>• Reducir crímenes de alto impacto</li> </ul>

Fuente: Se consultaron los siguientes discursos y entrevistas: Presentación del Gabinete de Seguridad (30 de noviembre de 2006), el anuncio de la Operación Conjunta Michoacán (11 de diciembre de 2006), la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (22 de enero de 2007), Desayuno Conmemorativo del Día del Ejército (19 de febrero de 2007), XXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (9 de enero de 2008), Desayuno Conmemorativo del Día del Ejército (19 de febrero de 2008), la Inauguración del Centro de Mando de la Policía Federal (16 de junio de 2008), XXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (21 de agosto de 2008), Presentación de la Iniciativa en Materia de Seguridad Pública (30 de septiembre de 2008), Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos (11 de diciembre de 2008), XXVI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2 de junio de 2009), Conmemoración del Día de la Armada (23 de noviembre de 2009), XXVII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (26 de noviembre de 2009), Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos (8 de diciembre de 2009), XXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (3 de junio de 2010), Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos (15 de octubre de 2010), XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (18 de noviembre de 2010), XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (30 de junio de 2011), entrevista con el *New York Times* (versión publicada el 17 de octubre de 2011), XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (31 de octubre de 2011).

A partir de 2011 hubo un cambio de fondo en los objetivos declarados de la estrategia de seguridad. En la entrevista que concedió al *New York Times* en octubre de ese año, el presidente estipuló que la estrategia de combate a las organizaciones criminales se centraría en la captura de *líderes y mandos medios* (y ya no solo de líderes de la más alta jerarquía). También señaló como otro eje central de la estrategia la reconstrucción del tejido social. En este año, Calderón también mencionó como prioridades de la estrategia la prevención de delitos de alto impacto (en particular, el secuestro) y la atención a las víctimas de la violencia. Recientemente, en su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el presidente Calderón enfatizó la necesidad de debatir alternativas al prohibicionismo de la “guerra contra las drogas”.

---

<sup>4</sup> En la transcripción hecha por el *New York Times* de esta entrevista, el presidente Calderón declaró: “[...] efectivamente, hemos capturado a la mayoría de los líderes criminales que nos habíamos propuesto, pero no es nuestra única y quizás tampoco nuestra fundamental parte de la estrategia. Básicamente nuestra estrategia tiene tres grandes componentes. Uno es enfrentar, debilitar y neutralizar a los grupos criminales; en ello está ésta parte de capturar a sus líderes, pero no únicamente a los líderes, sino también a sus estructuras intermedias, sus estructuras organizativas financieras.” (Disponible en: <http://goo.gl/Dqp3z>)

En tercer lugar, el presidente Calderón confundió en varias ocasiones los objetivos con los medios para alcanzarlos. Por ejemplo, la erradicación de cultivos de marihuana y amapola no es (o no debe ser) un objetivo estratégico en materia de seguridad. El objetivo debe ser la reducción de la oferta de drogas y, con ello, eventualmente disminuir el consumo. Esta confusión de medios por fines, también ocurre en el caso de avanzar en la coordinación institucional, impulsar la profesionalización policial, crear un sistema de información criminalística o generar nueva legislación en materia de seguridad pública. Si bien todas estas acciones pueden acarrear beneficios a la estrategia de seguridad, éstas no pueden ni deben constituir por sí mismas sus objetivos estratégicos.

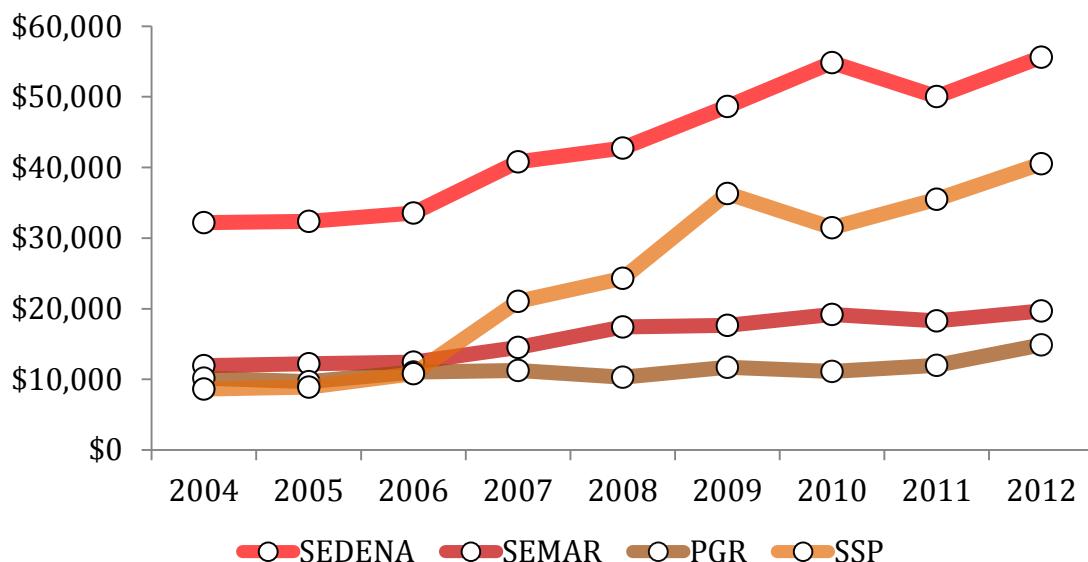
Finalmente, en la formulación de objetivos no se tomó en consideración la forma en la que los criminales responderían a las acciones del gobierno (lo que hubiera permitido tomar medidas necesarias de carácter preventivo y plantear objetivos adicionales). El ejemplo más claro ha sido la fragmentación de las organizaciones —que trajo aparejada la multiplicación de los conflictos y la elevación y dispersión de la violencia— que resultó del éxito en el objetivo relativo a la captura de capos.

### **Los pilares de la estrategia calderonista**

De acuerdo con el presidente Calderón, la política de seguridad descansó sobre los siguientes cinco pilares:

1. *Operaciones conjuntas para apoyar a los gobiernos locales.* Uno de los grandes cambios implementados por la administración calderonista fue el despliegue masivo de militares —y, cada vez con mayor frecuencia, de policías federales— en tareas de seguridad pública. Entre otras labores, las fuerzas federales realizan redadas e incautan cargamentos de drogas; montan retenes de control en las vías de comunicación, y en algunos casos han sustituido por completo a las policías locales, incluso en tareas de tránsito vehicular. Actualmente hay alrededor de 45 mil miembros de las fuerzas armadas en operaciones conjuntas; la mayoría de ellos en las siguientes nueve entidades: Michoacán, Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Veracruz. Las operaciones conjuntas que prolongaron indefinidamente la estancia de las fuerzas federales en algunas zonas del país desincentivaron frecuentemente la profesionalización de las agencias de seguridad estatales y municipales.
2. *Mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector seguridad.* El gobierno federal ha invertido recursos crecientes en el sector seguridad. De 2006 a 2012 se duplicó el presupuesto de seguridad del gobierno federal en términos reales.

**Gráfica 1. Presupuesto anual de las principales agencias del sector seguridad (millones de pesos constantes de 2012)**



Como puede observarse en la gráfica anterior, el mayor aumento presupuestal se registró en la Secretaría de Seguridad Pública que prácticamente cuadruplicó su gasto. Parte de este aumento refleja la expansión de la Policía Federal, que pasó de contar con 22,000 elementos en 2007 a 35,000 en 2011. El segundo aumento presupuestal más importante lo experimentó la Secretaría de Defensa Nacional. El contraste entre el considerable aumento presupuestal que registraron tanto la SSP como SEDENA, el estancamiento que se observa en la evolución del presupuesto de la Procuraduría General de la República revela la falta de integralidad de la estrategia: el énfasis se puso en el incremento de las capacidades de arresto o abatimiento de presuntos criminales, sin realizar un esfuerzo semejante en el desarrollo de las capacidades de investigación y debida acreditación de los delitos —tarea que corresponde al ministerio público. Una primera consecuencia de lo anterior es que la inmensa mayoría de quienes son detenidos sea liberada por falta de pruebas. Un segundo efecto, más de fondo, es que —como lo ha señalado reiteradamente Ana Laura Magaloni— la actuación policial y militar se ha quedado sin controles ni contrapesos, lo que ha elevado la probabilidad de que se cometan abusos en materia de derechos humanos, lo que a su vez mina la autoridad y legitimidad de las instituciones de seguridad.<sup>5</sup> Quizás el gobierno no invirtió recursos en la PGR por la colusión de algunos de sus directivos con el crimen organizado. Si ese fuera el caso, en el ámbito operativo una falla central fue no haber depurado la cúpula directiva de la PGR *antes* de iniciar la ofensiva contra los narcotraficantes.

3. *Reformas al marco jurídico e institucional.* La seguridad es quizás el único rubro de política pública en el que la agenda legislativa del Presidente Calderón encontró apoyo, mientras que sus propuestas legislativas en otras áreas clave permanecieron congeladas indefinidamente. De forma destacada, se aprobaron las siguientes iniciativas en el ámbito de la seguridad: una

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, su artículo “Seguridad con justicia”, publicado el 19 de mayo de 2012 en el diario *Reforma*.

ley general que rige el sistema nacional de seguridad pública aprobada en 2009 con el fin de lograr una mejor coordinación entre el gobierno federal, estados y municipios; una ley de extinción de dominio en 2009 (que todavía requiere el desarrollo de herramientas para poder aplicarse de modo sistemático); una ley antisecuestro en 2010 y la ley contra el lavado de dinero a fines de 2012. Únicamente la iniciativa para unificar los mandos policiales en cada entidad federativa fue rechazada.

4. *Una política activa de prevención del delito.* Los programas que tienen la finalidad de generar un ambiente más seguro en las escuelas (*Programa Escuela Segura*) y mejorar espacios públicos como parques o plazas en zonas de alta criminalidad (*Programa de Rescate de Espacios Públicos*) sólo recibieron recursos marginales.<sup>6</sup> Por otra parte, no se echaron a andar programas diseñados específicamente para prevenir las labores de reclutamiento de las organizaciones ilegales.<sup>7</sup> Además, los datos sobre las detenciones y muertes relacionadas con el crimen organizado no se han procesado de modo que permitan contar con un diagnóstico para diseñar mejores programas para la prevención del delito. Por ejemplo, no hay datos fiables para medir el grado en que las organizaciones criminales dependen de pandillas y bandas delictivas locales para integrar sus ejércitos de sicarios, o si más bien reclutan sicarios a lo largo del país para luego enviarlos a las áreas estratégicas donde sostienen conflictos con organizaciones rivales. Datos socio-demográficos básicos (edad, educación, lugar de nacimiento, etc.) de las personas que han sido asesinadas por las organizaciones criminales, si existen, no han sido compartidos con el público. Por lo tanto, es difícil saber si los programas sociales podrían focalizarse de modo más eficaz para frenar el reclutamiento criminal.
5. *Fortalecer la cooperación internacional.* La crisis actual de violencia ha aumentado el interés internacional en la agenda de seguridad de México, especialmente en Estados Unidos. La Iniciativa Mérida, que proporciona fondos para tecnología y capacitación a agencias de seguridad y justicia de México, ha sido el resultado más importante de este renovado interés. El monto de recursos asignados por la Iniciativa Mérida equivale en promedio a un 4 por ciento del gasto de seguridad del gobierno federal. Por otra parte, es posible que el presupuesto de Estados Unidos para las operaciones antidrogas de México disminuya en 2013. A los agentes estadounidenses no se les permite portar armas en suelo mexicano. Por lo tanto, una estrecha colaboración de agentes americanos en operaciones de tierra, similar a la que tuvo lugar en Colombia, no es viable en México. Como regla general, la cooperación entre los gobiernos de México y Estados Unidos se lleva a cabo caso por caso y se ha

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, mientras que el programa *Oportunidades*, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, recibió en promedio alrededor del 42 por ciento del total del presupuesto destinado a esa dependencia entre 2010 y 2012, el *Programa de Rescate de Espacios Públicos*, destinado a restaurar la seguridad ciudadana mediante acciones de mejora urbana, contó en promedio únicamente con 1.34 por ciento del presupuesto durante el mismo periodo. Igualmente, el *Programa Escuela Segura*, de la Secretaría de Educación Pública, recibió en promedio alrededor del 0.12 por ciento del presupuesto de esa dependencia, también entre 2010 y 2012. Lo anterior muestra la baja prioridad que le dio el gobierno de Calderón a este pilar de la estrategia.

centrado en el intercambio de inteligencia derivada de delincuentes mexicanos que purgan su condena en cárceles de Estados Unidos.

## Comunicación social y transparencia

El gobierno federal no logró instrumentar una política de comunicación coordinada y eficaz que apoyara su ambiciosa estrategia de seguridad. El 3 de agosto de 2010, durante los “Diálogos por la Seguridad”, el propio Presidente Calderón reconoció “no hemos sabido explicar qué estamos haciendo”. Las filtraciones y las pifias fueron frecuentes (como el anuncio en junio pasado de la captura del supuesto hijo de “El Chapo” Guzmán). En un afán por aumentar el dramatismo y el impacto se violentaron los derechos de detenidos. En otros casos el énfasis excesivo en la riqueza y las “hazañas” de los detenidos parecía más la celebración del estilo de vida de los criminales que un enaltecimiento de la capacidad operativa de las fuerzas federales.

No obstante, la mayor debilidad de la política de comunicación social no fue de forma, sino que reflejó la ausencia de una estrategia de fondo en las acciones de combate al crimen organizado. Los spots y las conferencias de prensa no lograron articular una narrativa que convenciera a los ciudadanos, primordialmente porque no fueron claros desde un comienzo los objetivos y el impacto que se esperaba lograr con las operaciones conjuntas, los decomisos y las capturas.

Por otra parte, la difusión oportuna de información constituye un mecanismo de rendición de cuentas necesario para incentivar el buen desempeño de las autoridades. Sin embargo, la publicación de información del sector seguridad fue errática durante el gobierno del presidente Calderón. Por un lado, el gobierno utilizó hábilmente algunos indicadores para exhibir la falta de corresponsabilidad de los gobiernos estatales (por ejemplo, se dieron a conocer los rezagos de varias entidades en el cumplimiento del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad).

Sin embargo, también se optó por ocultar información relevante. Por ejemplo, recientemente se anunció que ya no publicará la base de “fallecimientos por presunta rivalidad delincuencial”. La decisión se justificó argumentando que las cifras en dicha base son información “aproximada”, y que su divulgación desvirtúa el proceso penal. Con esta decisión perdemos el mejor instrumento que teníamos para conocer la evolución de la violencia vinculada con el crimen organizado (el valor de la información estadística no radica en la precisión de las cifras, sino en su utilidad para identificar tendencias, por lo que la información no deja de ser provechosa debido a su carácter “aproximado”). Es imposible que la publicación de las cifras de fallecimientos vicie procesos penales, pues no se mencionan cuáles víctimas fueron incluidas dentro de la contabilización de muertes por presunta rivalidad delincuencial. Por el contrario, la base de datos consiste exclusivamente en una serie de tablas de frecuencias agregadas por mes y por municipio, de la que no se desprende ninguna presunción sobre casos concretos. Al parecer la razón de fondo para打断 la publicación de cifras de “ejecuciones” fue el descontento de gobiernos estatales (además de que las cifras sobre ejecuciones han sido uno de los argumentos más contundentes de los críticos de la estrategia del gobierno federal).

Por otra parte, resistencias por parte de las dependencias del sector seguridad a entregar información pública, incluso en desacato a resoluciones del IFAI, han sido frecuentes. La Procuraduría General de la República concentra por sí sola más de la mitad de los casos de incumplimiento a resoluciones en la historia del IFAI (44 de los 77 incumplimientos registrados hasta agosto de 2012, corresponden a dicha dependencia). Además de no entregar averiguaciones previas en repetidas ocasiones, la PGR

se negó a entregar información sobre los controles de confianza de sus funcionarios. Estas negativas constituyen un precedente poco favorable para el derecho de acceso a la información (que muchos considerábamos un legado perdurable de los gobiernos del PAN al desarrollo político del país).

### **La violencia y los delitos al alza**

En México, la política de combate directo al narcotráfico se ha implementado tradicionalmente mediante acciones coercitivas: los decomisos o la destrucción de mercancías ilícitas, la confiscación de activos de las organizaciones criminales o el encarcelamiento de sus integrantes. Estas acciones se intensificaron progresivamente durante las últimas administraciones. El gobierno de Calderón destacó por incrementar los decomisos de vehículos y armas; así como las detenciones y abatimiento de capos. La erradicación de cultivos ilícitos fue el único rubro de combate directo al narcotráfico en el que hubo un desplome durante el gobierno de Calderón; pues el promedio anual de hectáreas erradicadas fue 57 por ciento menor que en el gobierno de Fox y 30 por ciento menor que en el gobierno de Zedillo. Como señalé previamente, la mera realización de acciones de este tipo por parte de la autoridad no puede considerarse un objetivo en sí mismo. El análisis de las acciones de las autoridades debe acompañarse del examen de otras variables, especialmente aquéllas que se refieren a sus *resultados*.

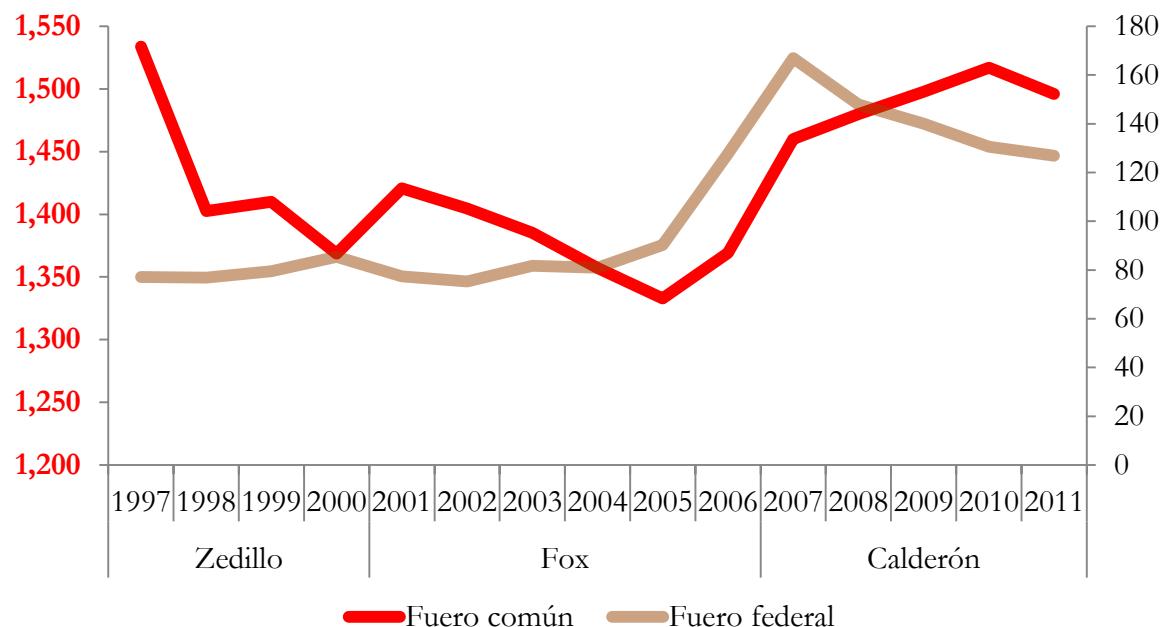
Las cifras de incidencia delictiva ofrecen un primer indicador de los resultados obtenidos por la política de seguridad. En la Gráfica 2 se presenta la incidencia de delitos por año, de acuerdo a las dos principales categorías en las que se clasifican: delitos del fuero federal y del fuero común. En la gráfica se observa que la incidencia de delitos del fuero federal se mantuvo relativamente estable de 1997 a 2004, registró un aumento dramático entre 2005 y 2007, y posteriormente una caída —también a un ritmo acelerado— entre 2008 y 2011. Por otra parte, en el caso de la incidencia de delitos del fuero común se observó una importante disminución de 1997 a 2005, y un repunte de una magnitud similar de 2006 a 2011.

Si medimos la variación en la incidencia total de delitos que se registró a lo largo de cada una de las tres administraciones para las que hay datos disponibles (es decir, la medida en la que los delitos por cada 100 mil habitantes aumentó o disminuyó del principio al final de cada administración), nos percatamos de que el gobierno de Zedillo logró una disminución sustancial de la incidencia delictiva, y de que en los gobiernos de Fox y de Calderón se registraron aumentos. Al respecto, cabe mencionar que las cifras de incidencia se determinan principalmente por los delitos del fuero común, que constituyen más del 90 por ciento del total de delitos.

En principio, la prevención y sanción de los delitos del fuero común es responsabilidad de los gobiernos estatales. Sin embargo, la política de seguridad del gobierno federal también tiene un efecto importante sobre la incidencia de dichos delitos. Por ejemplo, el aumento en la incidencia de delitos del fuero común que se observó durante el gobierno de Calderón es una respuesta a la política de combate frontal a los grandes cártel (que en varios casos se han fragmentado y han evolucionado en mafias locales que participan de forma activa en delitos del fuero común como extorsión, secuestro y robo de vehículos). Por otra parte, el aumento de la incidencia de delitos del fuero común se ha observado de forma relativamente generalizada en los estados en los que los grandes cártel tenían mayor presencia al iniciar el sexenio, y no de forma aislada en algunas entidades (como se podría esperar si el aumento en la incidencia de delitos del fuero común fuera resultado de las políticas de seguridad de algunos gobiernos estatales).

**Gráfica 2**

*Delitos por cada 100 mil habitantes*



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Una vertiente central de la estrategia de seguridad puesta en marcha por el gobierno de Calderón fue la decapitación de las organizaciones criminales; es decir, la detención o abatimiento de quienes ejercen el liderazgo en un cártel del narcotráfico o en una organización mafiosa dedicada a la extorsión o a la venta de protección ilegal. Como lo muestra la Gráfica 3, al comparar el número de capos detenidos o abatidos en las últimas tres administraciones es evidente el drástico incremento de este tipo de acciones durante el gobierno de Calderón. A lo largo del sexenio de Zedillo cuatro capos fueron detenidos; durante el gobierno de Fox la cifra aumentó a siete; y en la actual administración se han arrestado 26 capos y abatido cuatro.

**Gráfica 3.**  
**Capos detenidos o abatidos por sexenio**



*Nota:* La información de la gráfica relativa al sexenio de Calderón incluye información hasta el 10 de octubre de 2012.

Más allá de las disputas y los brotes aislados de violencia que desde fines de los ochenta tenían lugar por la eventual detención o muerte de algún importante narcotraficante, la política sistemática e indiscriminada de captura y abatimiento de capos durante la primera mitad del sexenio de Calderón cambió las expectativas y preferencias de los mandos medios (jefes de plaza y jefes de sicarios) de las grandes organizaciones criminales. Frente al aumento de los riesgos y costos de trabajar para una extensa organización criminal, muchos de ellos prefirieron abandonarla y fundar sus propios negocios criminales a nivel local. Varias de estas nuevas empresas criminales se incorporaron inmediata y exitosamente en los mercados de protección ilegal que emergen naturalmente en contextos de caos y violencia.

¿Por qué decidieron desertar los mandos medios de organizaciones como La Familia Michoacana o los Beltrán Leyva? Cada vez que un capo es capturado o abatido gran cantidad de los contratos informales que rigen las relaciones entre la cúpula y los mandos medios se diluyen. Esto tiene un impacto en la distribución de las utilidades al interior de la organización y en las relaciones de poder en las que se funda su cohesión interna. Las organizaciones criminales pueden transitar, sin dividirse, relevos planeados de liderazgo e, incluso, la captura o muerte de un líder importante. Pero cuando este último tipo de eventos ocurre *de manera repetida*, la probabilidad de que se registren escisiones mayores en la organización es muy alta.

Como lo muestra el Cuadro 3, en México el proceso de fragmentación de los carteles se agudizó durante el cuarto y quinto año del gobierno de Calderón. La alta frecuencia de capturas y abatimientos de capos detonó una dinámica de divisiones cupulares que culminó en 2011 cuando se registró una cifra récord de 16 carteles activos.<sup>8</sup> La detención de Alfredo Beltrán Leyva (enero de

<sup>8</sup> En *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey 2011* (disponible en <http://bit.ly/uduAQz>) propongo clasificar esta amplia gama de organizaciones criminales regionales en cuatro categorías: carteles nacionales (Sinaloa y Zetas), carteles

2008), y los abatimientos de Arturo Beltrán Leyva (diciembre 2009), Ignacio Coronel (julio 2010) y Nazario Moreno (diciembre 2010) fueron eventos clave que propiciaron y exacerbaron el proceso de fragmentación de los cárteles. (Que estos arrestos y abatimientos hayan terminado por generar olas de violencia, no implica necesariamente que hubiera sido preferible no realizarlos. La implicación estratégica sería, más bien, es que antes o inmediatamente después de realizar tales arrestos o abatimientos las autoridades debieron haber realizado acciones que neutralizaran o moderaran tales brotes de violencia.)

**Cuadro 3**  
**Cárteles en México (2006-2012)**

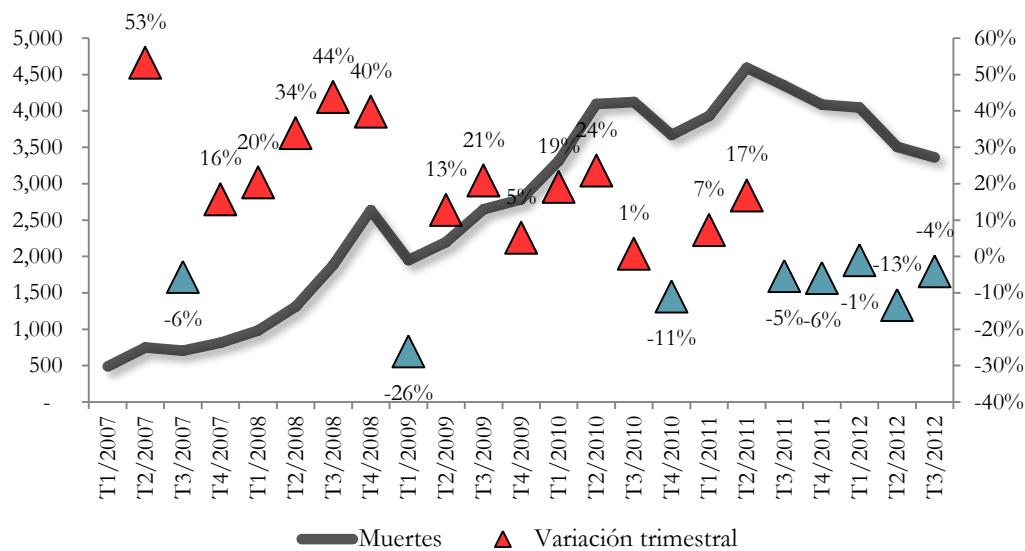
2007	2008-2009	2010 (1 <sup>er</sup> Semestre)	2010 (2 <sup>o</sup> Semestre)	2011	2012
Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
				Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur
		Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur	La Mano con Ojos	Extinto
	Cártel de los Beltrán Leyva			La Nueva Administración	Extinto
		Cártel de la Barbie	Cártel Independiente de Acapulco	Cártel Independiente de Acapulco	Extinto
			Cártel del Charro	Extinto	Extinto
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Nuevo Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana
	Facción de El Teo	Facción de El Teo	Extinto	Extinto	Extinto
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Los Zetas	Cártel del Golfo	Cártel del Golfo	Cártel del Golfo	Cártel del Golfo
		Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas
				La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	Los Caballeros Templarios	Los Caballeros Templarios
				Los Inocorregibles	Extinto
				La Empresa	Extinto
Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	La Resistencia	La Resistencia	La Resistencia
			Cártel de Jalisco-Nueva Generación	Cártel de Jalisco-Nueva Generación	Cártel de Jalisco-Nueva Generación

regionales (Los Caballeros Templarios, Pacífico Sur, Cartel de Jalisco-Nueva Generación), cárteles que “cobran peaje” para cruzar la frontera norte (Tijuana y Juárez) y organizaciones mafiosas locales dedicadas predominantemente a la extorsión, pero que también participan en otras actividades ilegales como secuestro, robo de vehículos, narcomenudeo, trata y tráfico de personas, y extracción ilegal de combustible.

6	8	10	11	16	10
---	---	----	----	----	----

Gráfica 4

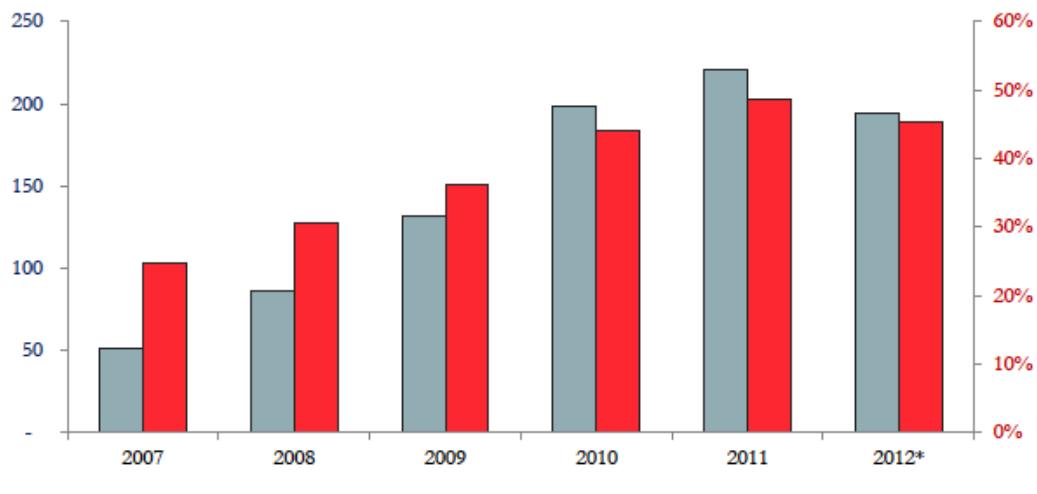
Muertes vinculadas con el crimen organizado a nivel nacional por trimestre y variación trimestral (2007-2012)



La fragmentación de los carteles propició, a su vez, un dramático incremento de la violencia vinculada con el crimen organizado desde inicios de 2008 hasta mediados de 2011. Este incremento implicó que se revirtiera de forma súbita la tendencia de los homicidios dolosos (que había sido de disminución hasta 2007), y que la tasa de este delito se duplicara a nivel nacional. Adicionalmente, durante el gobierno del Presidente Calderón la violencia del crimen organizado dejó de ser un fenómeno acotado geográficamente. Como se observa en la Gráfica 5, el número de municipios en los que se registró al menos una ejecución mensual en promedio prácticamente se cuadruplicó, al pasar de 51 en 2007 a 194 en 2012. Aunque esta última cifra constituye menos del 10 por ciento de los municipios del país, es importante precisar que en esos 194 municipios residen casi la mitad de los mexicanos.

**Gráfica 5**

**Municipios en los que se registró al menos una ejecución mensual en promedio  
y porcentaje de la población nacional que reside en dichos municipios**



\*Estimación con base en cifras de los tres primeros trimestres.

Al comparar el primer y el último año de gobierno del Presidente Calderón se observa que las ejecuciones aumentaron en 28 entidades federativas, en diez de forma acentuada (particularmente en Chihuahua, Guerrero y Coahuila); y disminuyeron —de forma moderada o marginal— en cinco (Querétaro, Baja California Sur, Yucatán, Chiapas y Aguascalientes). Al realizar un análisis similar en cada una de las 56 zonas metropolitanas del país se observa un patrón similar. La violencia aumentó en 51 casos y disminuyó sólo en cinco: Tijuana, Aguascalientes, Pachuca, Querétaro y Mérida (aunque en las dos últimas la violencia del crimen organizado nunca ha sido significativa). Es decir, la violencia aumentó de forma sistemática, y las disminuciones que se observaron fueron menores y excepcionales. Este carácter sistemático sugiere que el aumento de la violencia vinculada al crimen organizado responde principalmente a factores nacionales, es decir, la competencia o incompetencia de las autoridades estatales y municipales no es un factor que por sí solo explique el aumento de la violencia (a menos que se asuma que dichas autoridades eran competentes en períodos previos, y que dejaron de serlo durante los últimos seis años).

Cuadro 4

## Variación en las ejecuciones por 100 mil habitantes por entidad federativa

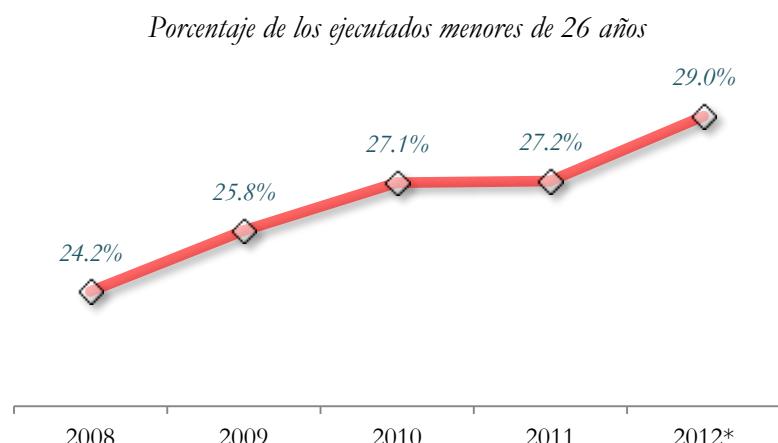
2007-2012*			2011-2012*		
	Estado	Variación		Estado	Variación
Aumento acentuado	Chihuahua	49.5	Aumento acentuado	Morelos	10.7
	Guerrero	47.9	Aumento moderado	Zacatecas	9.1
	Coahuila	30.6		Colima	8.7
	Sinaloa	29.7		Guerrero	0.7
	Tamaulipas	28.7		San Luis Potosí	0.3
	Nuevo León	26.3		Distrito Federal	0.3
	Colima	26.1		Campeche	0.3
	Morelos	26.0		Guanajuato	0.2
	Durango	22.1		Michoacán	0.0
	Zacatecas	19.2		Hidalgo	-0.0
Aumento moderado	Jalisco	9.2		Yucatán	-0.0
	Veracruz	8.8		Coahuila	-0.1
	Michoacán	8.8		México	-0.4
	Nayarit	7.8		Oaxaca	-0.5
	San Luis Potosí	6.5		Tlaxcala	-0.6
	Sonora	4.5		Puebla	-0.6
	México	3.9		Querétaro	-0.9
	Guanajuato	2.9		Chiapas	-0.9
	Oaxaca	2.3		Jalisco	-1.3
	Quintana Roo	1.3		Baja California Sur	-1.6
Aumento marginal	Puebla	0.8		Veracruz	-1.6
	Campeche	0.8		Sonora	-2.2
	Baja California	0.5		Quintana Roo	-2.4
	Tabasco	0.5		Aguascalientes	-2.6
	Tlaxcala	0.5		Tabasco	-2.8
	Distrito Federal	0.4		Baja California	-3.4
	Hidalgo	0.2		Nuevo León	-3.8
Disminución marginal	Querétaro	-0.1		Sinaloa	-7.7
	Yucatán	-0.1		Tamaulipas	-11.7
	Chiapas	-0.2		Durango	-24.6
	Baja California Sur	-0.3		Chihuahua	-29.1
Disminución moderada	Aguascalientes	-2.1		Nayarit	-30.5

\*Estimación con base en cifras de los tres primeros trimestres.

Por otra parte, la tendencia de disminución de la violencia que se observa en el último año del gobierno del Presidente Calderón también ha tenido una amplia cobertura geográfica (si bien la disminución en el número de ejecuciones observada en Ciudad Juárez constituye casi el 30 por ciento de la disminución nacional). Al comparar la estimación de ejecuciones anuales para 2012 con las cifras de 2011, Morelos es la única entidad en la que se observa un aumento acentuado de la violencia. Por otra parte, se estima que en 23 entidades se observarán disminuciones (que serán de carácter acentuado en Tamaulipas, Durango, Chihuahua y Nayarit).

A lo largo del sexenio también se observaron cambios cualitativos en la violencia vinculada con el crimen organizado. De forma destacada, se observó un aumento en la proporción de víctimas menores de 26 años. Esta tendencia confirma la evidencia anecdótica sobre un cambio en las prácticas de reclutamiento de las organizaciones criminales (este cambio supone que en los últimos años las alianzas con pandillas juveniles han ganado preeminencia, en detrimento del reclutamiento de brazos armados “tradicionales” conformados por sicarios de mayor edad y con mayor experiencia).

**Gráfica 6**



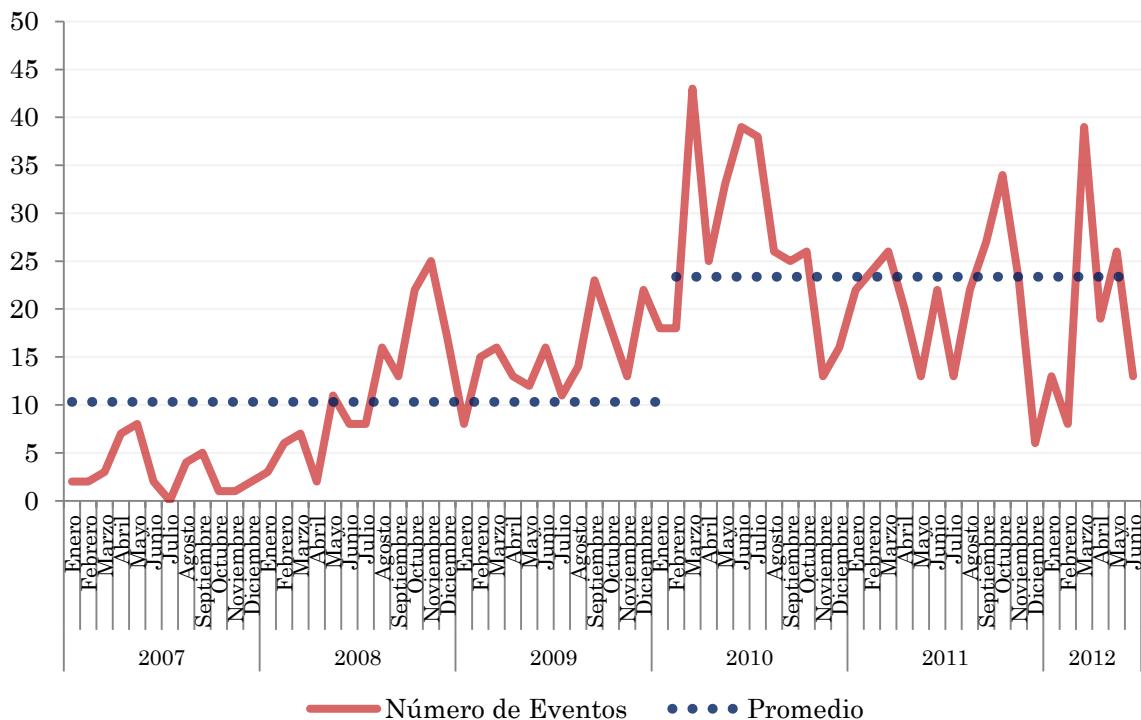
La estrategia del actual gobierno no tomó en consideración que algunas actividades criminales prosperan en contextos de violencia generalizada. En particular, existe una robusta correlación entre la incidencia de extorsión y los niveles de violencia vinculada con el crimen organizado. En virtud de lo anterior, en los últimos años ha tenido lugar una acelerada expansión de las mafias (descritas previamente).<sup>9</sup> Para sobrevivir y alcanzar el éxito en los mercados de protección ilegal las mafias necesitan cimentar una sólida reputación en cuanto a su alta capacidad para ejercer la violencia contra aquellos que rechazan pagar por sus servicios, como contra competidores que también intentan extorsionar o dañar a sus clientes. Para cimentar tal reputación las mafias cometan frecuentemente actos de violencia de gran espectacularidad que les garanticen un espacio en los medios impresos y electrónicos o, cuando menos, que sean capaces de sembrar el terror en la comunidades en que operan, lo que les permitirá extraer sus rentas por extorsión más eficientemente.

---

<sup>9</sup> Una caracterización del fenómeno mafioso en México —y, en particular, las modalidades específicas que adquiere su uso de la violencia en contraste con las de los carteles— puede encontrarse en mi texto “Violencia y mafias”, *Nexos*, septiembre de 2011.

En este sentido, una clase de eventos que es de gran utilidad para identificar la presencia de mafias son las masacres. La irrupción de comandos armados en lugares públicos, establecimientos mercantiles o viviendas particulares para asesinar de golpe a un conjunto de personas, junto con el eventual traslado y abandono de los cadáveres en la vía pública son acciones características de mafias locales que buscan forjar reputación en la zona. Los datos de masacres en los últimos años sustentan esta hipótesis. Como lo muestra la Gráfica 7, al contabilizar la frecuencia mensual de las masacres que han ocurrido a lo largo del gobierno de Calderón es posible detectar que éstas guardan una relación estrecha con el fenómeno de fragmentación criminal y, por ende, con el establecimiento de nuevas mafias locales en varios estados del país.

**Gráfica 7. Frecuencia mensual de masacres en México (enero de 2007-junio 2012)**



Fuente: Elaboración propia con base en búsquedas sistemáticas en diarios. Se consideraron masacres las ejecuciones de cuatro personas o más en el mismo evento.

Durante la primera mitad del gobierno de Calderón, se registraron un promedio mensual de 10.3 masacres a lo largo del país; en la segunda mitad este promedio se incrementó a 23.3 masacres. La distribución geográfica de las masacres apoya la hipótesis de que éstas guardan un vínculo estrecho con el proceso de fragmentación criminal y el establecimiento de nuevas mafias. Durante 2008 la mayor parte de las masacres se registraron en Baja California, Chihuahua y Sinaloa. En los siguientes años, a medida que los carteles del centro del país (La Familia Michoacana y la organización de los Beltrán Leyva) se fragmentaron, las masacres aparecieron súbitamente en estados como Guerrero, Michoacán, Jalisco, Estado de México, Morelos, Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí. En resumen, el aumento de la violencia que ha acompañado el proceso de fragmentación criminal, propiciado por la política de arrestos y abatimientos de capos, ha generado mercados de protección ilegal en los que participan mafias proclives a cometer actos de violencia escandalosa con fines propagandísticos (como las masacres).

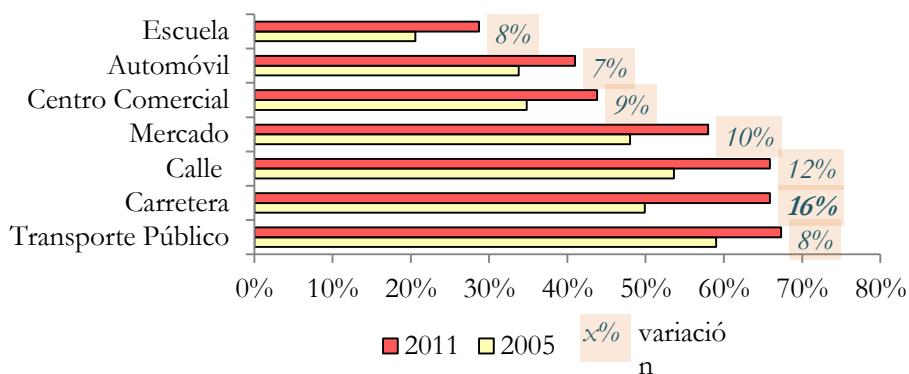
Una vez que se registran brotes de violencia en una localidad, es importante que la autoridad intervenga para evitar que éstos adquieran un carácter epidémico. Una falla crucial de la política de seguridad durante el gobierno de Calderón fue no contemplar acciones para contener la violencia, una vez que ésta aparecía como efecto de las acciones de la autoridad.<sup>10</sup> La omisión de la autoridad en este renglón propició que brotes iniciales de violencia escalaran, se volvieran permanentes y se expandieran geográficamente.

### **El impacto de la violencia**

Para hacer un balance general de la política de seguridad también es necesario tomar en consideración el impacto que el aumento de la incidencia delictiva y la violencia tuvo sobre la vida de los mexicanos. Por supuesto, el impacto de la inseguridad se extiende sobre un número de variables mucho mayor del que es posible examinar en este texto. A continuación centro mi atención en tres dimensiones clave: la percepción de seguridad, las preferencias electorales, y la migración.

En un contexto de violencia o alta incidencia delictiva aumenta la percepción de inseguridad, lo que no sólo genera un daño psicológico, sino que además propicia que los individuos cambien sus hábitos y modifiquen o suspendan sus actividades cotidianas. Las cifras disponibles confirman que (como cabría esperar por el aumento de la incidencia delictiva) hacia el final del gobierno de Calderón los mexicanos se sienten menos seguros que seis atrás. Como se observa en la Gráfica 6, al comparar el porcentaje de los ciudadanos que declararon sentirse “inseguros” aumentó en los siete “espacios” para los que hay información disponible para 2005 y 2011 (escuela, automóvil, centro comercial, mercado, calle, carretera y transporte público). El caso más dramático es el de las carreteras, donde el porcentaje de la población que manifestó sentirse “insegura” pasó del 50 al 66 por ciento.

**Gráfica 8. Porcentaje de la población que declaró sentirse "insegura" en un determinado espacio público o privado**



Fuente: Para 2005 la Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-3); para 2011; la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2012).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sobre el carácter epidémico de la violencia en varias ciudades del país y una reseña breve sobre cómo se ha comportado cada una de ella, véase mi texto “Epidemias de violencia”, publicado en *Nexos* en julio de 2012.

<sup>11</sup> A partir de 2011 se transfirió al INEGI la responsabilidad de elaborar y levantar la encuesta nacional de victimización (responsabilidad que previamente correspondía al ICEST). Entre otras ventajas, este cambio permitió el desarrollo de un

Las crisis de inseguridad también han tenido un impacto sobre las preferencias electorales de los ciudadanos. Lo anterior sugiere que hay un descontento hacia las autoridades por el repunte de la incidencia delictiva y la violencia. En 2009, este descontento se expresó primero en contra del partido del presidente Calderón. Ahí donde la violencia había sido más intensa en los meses previos a esa elección (principalmente en Chihuahua, Baja California y Sinaloa) el PAN registró las mayores pérdidas respecto a los resultados obtenidos en 2006.

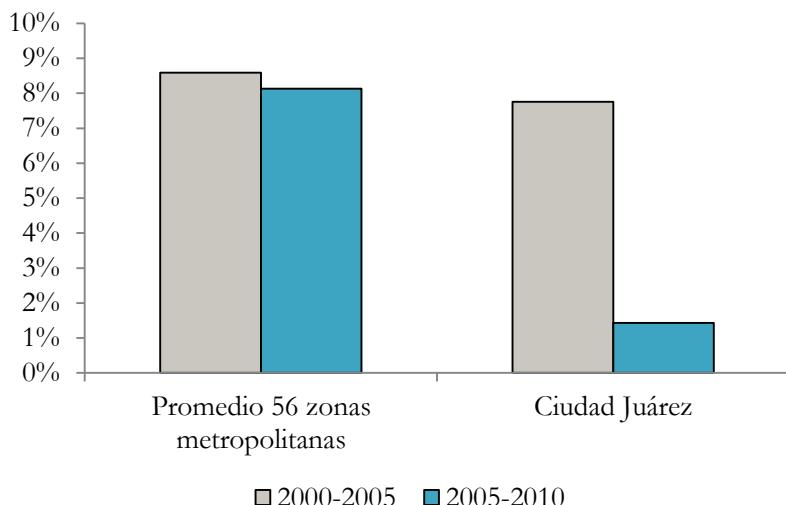
En contraste, en las elecciones de 2012 los ciudadanos atribuyeron la responsabilidad por la violencia primordialmente a los gobiernos estatales. Con base en el análisis estadístico se observa que a nivel distrital cada ejecución observada durante el semestre previo a estas elecciones redujo la votación recibida por el partido del gobernador (con base en la comparación de los resultados electorales de 2009 a 2012) en 0.022 por ciento. A nivel nacional el efecto es modesto, sin embargo, en Nuevo León la violencia redujo la votación recibida por el PRI en 2.6 por ciento.

Las urnas no son el único mecanismo por medio del cual los ciudadanos expresan de forma masiva su descontento por la inseguridad. Un mecanismo más radical —y tal vez más elocuente— consiste en “votar con los pies”, y abandonar las localidades más inseguras. Este éxodo poblacional constituye una de las dimensiones del costo económico de las crisis de inseguridad y violencia (pues quienes emigran no sólo pierden vínculos familiares y comunitarios, sino que frecuentemente deben asumir un costo económico importante). Desafortunadamente, en algunas ciudades del país como Juárez, las epidemias de violencia generaron un círculo vicioso de migración, declive económico, deterioro urbano e inseguridad (pues en un contexto de menor actividad económica aumenta la capacidad de las organizaciones criminales para reclutar nuevos miembros). Como se observa en la Gráfica 7, de 2000 a 2005 el crecimiento demográfico en Ciudad Juárez había sido similar al observado en las otras zonas metropolitanas del país. Sin embargo, el crecimiento registrado entre el Conteo de Población 2005 y el Censo 2010 se desplomó en Ciudad Juárez. Con base en estas cifras se estima que la epidemia de violencia en 2008-2009 ocasionó una merma demográfica de alrededor de casi 90 mil personas en Ciudad Juárez.

---

cuestionario más amplio, así como la utilización de muestras muy amplias que confieren un alto grado de solidez metodológica a la encuesta. Por otra parte, con los cambios en la metodología, los resultados dejaron de ser plenamente comparables entre las encuestas de victimización desarrolladas por el INEGI, y las encuestas que elaboró el INCESI en años previos. Sin embargo, por la similitud en el fraseo de la pregunta (y la magnitud de las diferencias que se observan) se considera válida la afirmación de que en los siete rubros señalados hubo un aumento significativo en la percepción de inseguridad entre los ciudadanos.

**Gráfica 9**  
**Crecimiento demográfico**



Fuente: Conteo de Población 2005 y Censo 2010, INEGI.

### El descenso de la violencia

Como lo muestra la Gráfica 4, mostrada previamente, desde mediados de 2011 la violencia vinculada con el crimen organizado tendió a estabilizarse e incluso empezó a disminuir de modo sistemático (el tercer trimestre de 2012 fue el quinto trimestre consecutivo en el que se observó un descenso de la violencia). Cuatro factores han contribuido a generar esta tendencia:

1. Las organizaciones criminales enfrentan restricciones cada vez más severas para reclutar sicarios. Con base en la información disponible se estima que en el actual contexto de violencia los miembros en activo de los “brazos armados” de las organizaciones criminales tienen una probabilidad anual de morir que oscila entre el 20 y el 40 por ciento (lo que después de cuatro años de conflicto ha generado una menor disponibilidad de individuos interesados en afiliarse a dichos grupos).<sup>12</sup>
2. El surgimiento de movimientos sociales que denuncian la violencia, las desapariciones y las violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad pública. Estos movimientos han incentivado que las autoridades —incluyendo en algunos casos a los gobiernos estatales y municipales— tomen medidas que antes evitaban debido a su costo político (por ejemplo, la destitución de mandos policiales corruptos e incluso la suspensión de cuerpos policiales completos).
3. Las operaciones conjuntas en las que las autoridades responden de forma más oportuna al surgimiento o recrudecimiento de las crisis de violencia. Por ejemplo, el Operativo Veracruz Seguro —ante una incipiente epidemia de violencia en el segundo semestre de 2011— aparentemente logró moderar los altos niveles de violencia que parecían sobrevenir en la zona metropolitana del puerto de Veracruz-Boca del Río. Esto refleja tanto un aprendizaje de la

---

<sup>12</sup> La estimación de la probabilidad de morir en un año para los sicarios la formuló Alejandro Hope en “La milagrosa multiplicación de los sicarios” (disponible en <http://goo.gl/SQYfh>)

autoridad en términos operativos y de coordinación intergubernamental, como también la intención de que los brotes de violencia no escalen a niveles epidémicos.

4. Cada vez en mayor medida los arrestos y abatimientos se llevan a cabo tomando en consideración un cálculo del efecto que tendrán sobre la violencia. En la siguiente sección elaboro sobre este cambio central en la estrategia del gobierno federal.

### **Golpe de timón: concentración estratégica en Los Zetas**

El acelerado aumento de las ejecuciones durante los primeros cuatro años del sexenio propició que tanto líderes de la sociedad civil, como académicos y especialistas, subrayáramos la necesidad de modificar la estrategia a efecto de contener la violencia. En “Cómo reducir la violencia”<sup>13</sup>, propuso que el gobierno mexicano siguiera una estrategia de concentración dinámica de esfuerzos (es decir, que enfocara sus recursos secuencialmente en distintos blancos, como las zonas con más ejecuciones, a efecto de enviar a las organizaciones criminales el mensaje de que la violencia no sería tolerada). Por su parte, en septiembre de 2011, Mark Kleiman (uno de los principales académicos estadounidenses que ha promovido la disuasión como principio central para una política de seguridad eficaz) publicó “Surgical strikes in the drug wars”.<sup>14</sup> En este texto, Kleiman explícitamente sugería que el gobierno mexicano identificara a la organización criminal más violenta y enfocara sus recursos en desmantelarla. Funcionarios del gobierno federal han desestimado los análisis que sugieren que su política de captura indiscriminada de capos contribuyó a exacerbar la violencia. Sin embargo, en la práctica el gobierno fue receptivo a las recomendaciones.

A mediados de 2011 el gobierno federal echó a andar el operativo “Lince Norte”, seguido de otro llamado “Escorpión”, orientados a debilitar a Los Zetas. Ambos operativos permitieron detener tanto a miembros activos de esa organización como a policías vinculados a ella. Estos dos operativos son importantes porque representan un ajuste mayor a la estrategia anticrimen: concentrar esfuerzos y capacidades en una organización criminal. Esto significa que en el último año la política de detenciones ya no se aplica de modo indiscriminado (como sucedió en los primeros casi cinco años de gobierno, sino que ahora se ha focalizado en detener a mandos de Los Zetas).

¿Por qué el esfuerzo de la autoridad se concentra ahora en Los Zetas? Porque se trata de una organización delictiva altamente violenta que se ha expandido con gran rapidez, y ha diversificado vigorosamente sus fuentes de ingreso hacia otras actividades ilícitas como la extorsión, el secuestro, el robo de combustible, la trata de personas y el robo de vehículos —además del tráfico transnacional de drogas. Un indicador que demuestra que tal ajuste ha tenido lugar es el número de detenciones de directivos de Los Zetas en comparación con los que han sido detenidos del Cártel de Sinaloa (su principal rival y organización equiparable en términos de capacidades de violencia y presencia territorial).

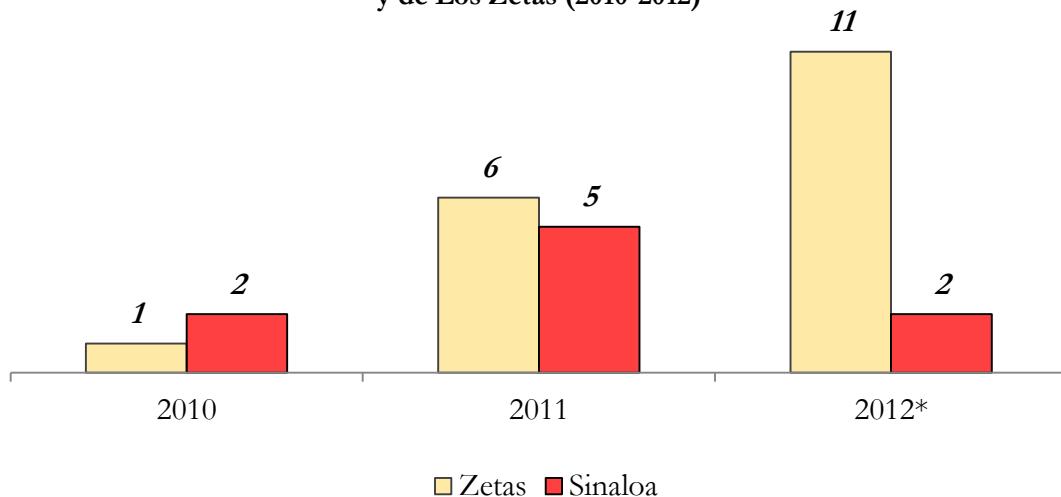
Como lo muestra la Gráfica 10, al comparar las detenciones de directivos de las dos principales organizaciones criminales en México, se aprecia claramente que durante 2012 la prioridad fue el arresto de directivos de Los Zetas. La gráfica muestra datos a partir de 2010, pues antes de ese año Los Zetas formaban parte del Cártel del Golfo.

---

<sup>13</sup> *Nexos*, no. 395, noviembre de 2010, pp. 24-33.

<sup>14</sup> *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5, pp. 89-101.

**Gráfica 10**  
**Capturas y abatimientos de líderes del Cártel de Sinaloa  
y de Los Zetas (2010-2012)**



\*Hasta el 8 de octubre

### **Aprendizajes**

El análisis de los resultados y los impactos que se presenta en las secciones previas apunta a que el balance de la política de seguridad de Calderón ha sido negativo. Los retrocesos —particularmente el incremento en los homicidios— fueron mucho más contundentes que los logros (sobre todo si se considera que los “logros” más divulgados, que tuvieron lugar en el ámbito del fortalecimiento institucional, se alcanzaron por medio de la expansión del gasto del sector seguridad, en detrimento de otras prioridades).

Sin embargo, es necesario reconocer que durante décadas los mexicanos habíamos pospuesto la tarea de construir las instituciones necesarias para desarrollar una política eficaz de seguridad pública. Así como existe responsabilidad en las decisiones de Calderón y su equipo por los efectos perversos y los malos resultados de su precipitada estrategia, también es justo señalar que las profundas deficiencias institucionales restringieron severamente sus alternativas. Asimismo, se debe reconocer que los ajustes a la estrategia, aunque tardíos, contribuyeron a revertir desde 2011 la preocupante tendencia de incremento de la violencia que se observó en los años previos.

La guerra contra el crimen organizado del presidente Calderón sirvió para colocar la seguridad en el centro de la agenda pública. En este contexto, el próximo gobierno no tendrá otra alternativa que asumir el desafío de profundizar la transformación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, y hacer los cambios todavía pendientes a la estrategia que son necesarios para alcanzar mejores resultados. Con miras a este futuro cercano, es preciso señalar algunos de los aprendizajes de carácter puntual que se desprenden de este balance de la política de seguridad durante el gobierno de Calderón:

1. *Es indispensable tener objetivos claros, medibles y realistas antes de iniciar una ofensiva* contra las organizaciones criminales. Lo mejor es tener pocos objetivos y procurar que sean estables a lo largo de la implementación de la estrategia. Cuando estos objetivos requieran ajustes, estos deben introducirse con base en una justificación rigurosa, y de cara a la ciudadanía.
2. *Los golpes mediáticos no contribuyen a alcanzar los objetivos de largo plazo.* El afán por encabezar operaciones de alto perfil mediático (arrestos, decomisos, etc.) generalmente va en detrimento del desarrollo de una estrategia de seguridad integral, coordinada, y que genere resultados en el mediano y largo plazos. Todas las autoridades son susceptibles a esta tentación. Por lo tanto, es necesario establecer mecanismos institucionales para moderarla.
3. *En materia de combate al crimen organizado, no se puede actuar de forma impulsiva o intuitiva.* Por los recursos y la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, cualquier cambio en su estructura puede generar consecuencias catastróficas (como se observó en los últimos años en una docena de ciudades del país). Por lo tanto, es necesario que las acciones de alto perfil se desarrollen siempre que sea posible con base en un diagnóstico detallado, y que se contemplen las medidas auxiliares que permitan mitigar los mayores riesgos.
4. *Las acciones del gobierno generan una respuesta.* Una política de seguridad eficaz no tiene como fundamento la capacidad de las instituciones para *incapacitar* a las organizaciones criminales. Su eficacia reside, más bien, en generar una respuesta en el sentido deseado (es decir, para *disuadir* a los criminales de desarrollar las actividades que más dañan a la sociedad). Ésta es la diferencia entre una mera táctica y una genuina estrategia de combate al crimen organizado.